



SÍNTESIS: La Recomendación 108/95, del 31 de agosto de 1995, se envió al Jefe del Distrito Federal, y se refirió al caso presentado por el señor Víctor Manuel Montoya Rivero, en representación de los señores Carlos Manuel y Ricardo, ambos de apellidos Guajardo Martínez. En la queja se manifestó que el entonces Departamento del Distrito Federal, sin atender los requisitos de Ley, se apropió parcialmente de dos predios que son propiedad de los agraviados, para ampliar la calle Antiguo Ferrocarril Atlixco y para la construcción del Eje 6 Sur Gavilán, en el Distrito Federal. La Comisión Nacional acreditó que se violó el derecho a la propiedad privada, al realizarse una indebida e ilegal confiscación de bienes, en virtud de que no se respetó la figura jurídica de la expropiación en beneficio de los agraviados. Se recomendó que el Director de Servicios Metropolitanos, S.A. de C. V, en su carácter de agente inmobiliario del Gobierno del Distrito Federal, concluya los trámites necesarios y proceda a pagar por concepto de indemnización la cantidad a la que tienen derecho los señores Guajardo Martínez. Iniciar la investigación administrativa para determinar las responsabilidades en que pudieron haber incurrido los funcionarios públicos que ordenaron la afectación indebida de los inmuebles y, en su caso, sancionar la responsabilidad que resulte en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Asimismo, en caso de que de las investigaciones se desprenda la posible existencia de un delito, dar vista al agente del Ministerio Público competente para que proceda en el ejercicio de sus funciones.

Recomendación 108/1995

México, D.F., 31 de agosto de 1995 .

Caso de los señores Carlos Manuel y Ricardo Guajardo Martínez

Lic. Óscar Espinosa Villarreal,

Jefe del Distrito Federal,

Ciudad

Muy distinguido licenciado:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1o.; 6o., fracciones II y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44; 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y en ejercicio de la facultad de atracción prevista en el artículo 60 de éste último ordenamiento, así como el 156 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CND/122/95/DF/2381, relacionados con la queja interpuesta por los señores Carlos Manuel y Ricardo Guajardo Martínez, y vistos los siguientes:

I. HECHOS

A. Por escrito recibido en este Organismo Nacional el 11 de mayo de 1993, el señor Víctor Manuel Montoya Rivero, en representación de los señores Carlos Manuel y Ricardo, ambos de apellidos Guajardo Martínez, presentó queja en contra de hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos de sus representados, cometidos por el entonces Departamento del Distrito Federal.

El quejoso expresó que sus representados adquirieron, a través de la escritura pública 53,596 del 13 de febrero de 1978, la fracción norte o restante del terreno denominado "El Gavilán", ubicado en la calzada terraplén del ex-ferrocarril de Atlixco, colonia Guadalupe del Moral, Delegación Iztapalapa, en esta ciudad de México, con una superficie de 21,094.75 m².

Asimismo, por escritura pública 53,606 del 14 de febrero de 1978, los agraviados adquirieron una segunda fracción del terreno denominado "El Gavilán", ubicado en el mismo lugar que el anterior.

El quejoso manifestó que el Departamento del Distrito Federal ocupó parcialmente, en una fecha que desconoce, los dos predios anteriormente señalados para llevar a cabo la ampliación de la calle denominada antiguo Ferrocarril Atlixco y la construcción del eje 6 sur gavilán.

Agregó que dicha ocupación afectó, de la fracción I, 196.96 m² y, de la fracción II, 6,264.09 m², las que suman un total de 6,457.05 m².

El quejoso manifestó que la citada ocupación por parte del Departamento del Distrito Federal fue realizada arbitrariamente, sin mediar mandamiento de autoridad competente que fundara y motivara la causa legal del procedimiento, y sin que hubiere existido decreto expropiatorio o convenio, y tampoco dicha dependencia les cubrió cantidad alguna como "contraprestación" por dicha ocupación.

B. Como consecuencia de la ocupación de la propiedad, desde el año de 1987, los agraviados han acudido a diversas instancias administrativas del entonces Departamento del Distrito Federal, a fin de obtener el pago por concepto de la afectación de su propiedad, sin que hubiesen obtenido respuesta satisfactoria.

C. El 31 de mayo y el 21 de junio de 1993, a través de los oficios 14167 y 16616, este Organismo Nacional solicitó al licenciado Salomón Díaz Alfaro, entonces Coordinador General Jurídico del Departamento del Distrito Federal, un informe acerca de la queja y la copia certificada del documento con el cual el Departamento del Distrito Federal fundó y motivó la afectación de los predios propiedad de los quejosos.

D. El 12 de agosto de 1993, este Organismo Nacional recibió el oficio 10079, del licenciado Salomón Díaz Alfaro, entonces Coordinador General Jurídico del entonces Departamento del Distrito Federal, mediante el cual expresó que, efectivamente, la dependencia realizó obras de vialidad en la calle de gavilán, así como en la avenida terraplén del ex-ferrocarril Atlixco, por lo que la dependencia Servicios Metropolitanos S.A. de C.V., del entonces Departamento del Distrito Federal, inició las gestiones para el pago de tal afectación. Agregó que por escrito del 18 de abril de 1991, los quejosos

aceptaron el pago por los 6,457.05m² afectados, una suma de \$110,000.00 (CIENTO DIEZ MIL VIEJOS PESOS 00/100) por metro cuadrado, por lo que se procedió a elaborar un contrato de compraventa con el propósito de finiquitar el asunto; sin embargo, dicho documento no fue firmado por los quejosos; concluyendo que el Departamento del Distrito Federal se encontraba en la mejor disposición de solucionar la queja por lo que solicitó, a través de este Organismo Nacional, que los quejosos entraran en comunicación con el licenciado Joaquín Guzmán López, Director Inmobiliario de Servicios Metropolitanos S.A. de C.V.

E. El 26 de agosto de 1993, a través del oficio 23873, este Organismo Nacional informó a los quejosos de la respuesta de la autoridad solicitándoles su respuesta en un término de 30 días naturales, apercibidos que, en caso de no hacerlo, la Comisión Nacional consideraría la queja como concluida por falta de interés.

F. El 8 de septiembre de 1993, este Organismo Nacional recibió la respuesta de los quejosos a través de su representante, en el cual manifestaron que, efectivamente, existió un acuerdo entre sus representados y las autoridades del Departamento del Distrito Federal, respecto a la suma de \$ 110,000.00 (CIENTO DIEZ MIL VIEJOS PESOS 00/100) por metro cuadrado, por concepto de pago por la afectación sufrida en su propiedad; sin embargo, la oferta fue rechazada por los quejosos por escrito del 6 de mayo de 1993, ya que el valor de los inmuebles es superior al señalado, debiendo pagarse al valor comercial actualizado. Además, precisó que el contrato de compraventa aludido quedó sin efecto por causas imputables a la propia autoridad, ya que el Comité de Patrimonio Inmobiliario de la dependencia determinó dejar pendiente el citado contrato hasta reconocer a la dependencia que debería efectuar el pago.

G. Con el fin de lograr una solución conciliatoria de la queja, el 10 de febrero de 1994, el asunto fue tratado durante una reunión de trabajo entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y personal de la Comisión Nacional, proponiéndose, en amigable composición, lo siguiente:

Que por conducto de Servicios Metropolitanos S.A. de C.V., en su carácter de agente Inmobiliario del Departamento del Distrito Federal se proceda a realizar el pago de la indemnización correspondiente por concepto de la afectación de los inmuebles ubicado en la Calzada Terraplén del Ex-Ferrocarril de Atlixco, colonia Guadalupe del Moral, propiedad de los quejosos.

H. El 24 de febrero de 1994, a través del oficio 253, suscrito por el licenciado Ricardo Zamudio Méndez, entonces Director General Jurídico y de Estudios Legislativos del Departamento del Distrito Federal, se aceptó la propuesta, manifestando que por acuerdo emitido en la Centésima Segunda Sesión Ordinaria del 10 de febrero de 1994, se determinó que Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., sería la dependencia encargada de negociar con los propietarios el pago de los inmuebles que fueron objeto de afectación por parte del Departamento del Distrito Federal, añadiendo que los quejosos deberían acudir ante el licenciado Oscar Zuek González, Director de dicho Organismo, para el inicio de los trámites correspondientes.

I. Por lo anterior, el 31 de marzo de 1994, esta Comisión Nacional, a través del oficio 9760, comunicó al quejoso que los extremos de la queja habían sido satisfechos por la respuesta emitida por la autoridad, por lo que se concluyó el expediente por haberse resuelto durante el proceso en vía de amigable composición.

J. El 7 de octubre de 1994, este Organismo Nacional recibió el escrito firmado por el licenciado Francisco Ibáñez Rivero, en representación de los señores Carlos Manuel y Ricardo Guajardo Martínez, por el que solicitaban a esta Comisión Nacional la reapertura del expediente de queja, en virtud de que Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., no les había cubierto el pago por concepto de la indemnización a que tenían derecho por la afectación de los inmuebles de su propiedad; además, señaló que únicamente les ofrecían pagar N\$700,000.00 (SETECIENTOS MIL NUEVOS PESOS 00/100).

K. El 13 de octubre de 1994, el licenciado Francisco Ibáñez Rivero, en representación de los señores Carlos Manuel y Ricardo Guajardo Martínez, presentó otro escrito, en el cual precisó que Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., se había comprometido a cubrir la indemnización a valor del avalúo en una sola exhibición, a más tardar el 30 de septiembre de 1994, y que a esa fecha, 13 de octubre, no se había realizado tal operación.

L. Como consecuencia de la solicitud de reapertura del expediente de queja, esta Comisión Nacional, a través de los oficios 35734 y 37897 del 28 de octubre y 17 de noviembre de 1994, solicitó al licenciado Rafael Domínguez Morfín, entonces Coordinador General Jurídico del Departamento del Distrito Federal, un informe con relación al escrito de reapertura del expediente de la queja, así como las causas por las cuales no les había sido cubierto a los agraviados el pago de la indemnización correspondiente, así como todo aquello que juzgara indispensable para que esta Institución pudiera valorar la petición de los quejosos.

M. El 31 de octubre de 1994, a través del oficio 35887, este Organismo Nacional comunicó al quejoso que se había solicitado de la autoridad responsable un informe en relación con la solicitud de reapertura, con el fin de estar en condiciones de darle el seguimiento correspondiente.

N. El 9 de diciembre de 1994, a través del oficio 10915, el licenciado Ricardo Zamudio Méndez, entonces Director General Jurídico y de Estudios Legislativos del Departamento del Distrito Federal, comunicó a este Organismo Nacional que Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., en su carácter de administradora de la Bolsa Inmobiliaria, se encontraba realizando las gestiones pertinentes para allegarse recursos suficientes para cubrir los diversos adeudos del Departamento del Distrito Federal y que, una vez que se contara con la cantidad suficiente para liquidarlo, procedería a cubrir dicho adeudo.

O. El 27 de marzo de 1995, esta Comisión Nacional acordó reabrir el expediente de queja, otorgándosele el número de expediente el CNDH/122/95/DF/2381, en el que fue considerado el incumplimiento por parte del Departamento del Distrito Federal, respecto del compromiso adquirido con el quejoso ante este Organismo Nacional .

II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

1. El escrito de queja recibido en este Organismo Nacional el 11 de mayo de 1993, suscrito por el licenciado Víctor Manuel Montoya Rivero, en representación de los señores Carlos Manuel y Ricardo, ambos de apellidos Guajardo Martínez.

2. Los oficios 14167 y 16616 del 31 de mayo y 21 de junio de 1993, respectivamente, por los cuales este Organismo Nacional solicitó del licenciado Salomón Díaz Alfaro, entonces Coordinador General Jurídico del Departamento del Distrito Federal, un informe en relación con los hechos de la queja.

3. El oficio 10079, recibido en este Organismo Nacional el 12 de agosto de 1993, suscrito por el licenciado Salomón Díaz Alfaro, entonces Coordinador General Jurídico del Departamento del Distrito Federal, en el que señaló lo siguiente:

En acuerdo emitido por el Comité del Patrimonio Inmobiliario, en su Centésima Segunda Sesión Ordinaria del 10 de febrero del presente año, determinó que Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., negocie con los propietarios el pago del inmueble que fue objeto de afectación por el Departamento del Distrito Federal.

4. El oficio 23873, del 26 de agosto de 1993, por el cual este Organismo Nacional informó a los quejosos de la respuesta de la autoridad.

5. El escrito de los quejosos presentado ante esta Comisión Nacional el 8 de septiembre de 1993, por el cual dieron respuesta a la vista que se les dio con la contestación que la autoridad dio al requerimiento formulado por este Organismo Nacional.

6. El oficio 253, del 24 de febrero de 1994, suscrito por el licenciado Ricardo Zamudio Méndez, entonces Director General Jurídico y de Estudios Legislativos del Departamento del Distrito Federal, mediante el cual aceptó la propuesta de amigable composición de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que le fue presentada en una reunión de trabajo el 10 de febrero de 1994.

7. El oficio 9760 del 31 de marzo de 1994, por el cual esta Comisión Nacional comunicó a los agraviados la conclusión de su queja por la aceptación de la autoridad a la propuesta de amigable composición formulada por este Organismo Nacional.

8. El escrito del 7 de octubre de 1994, suscrito por el licenciado Francisco Ibáñez Rivero, en representación de los señores Carlos Manuel y Ricardo Guajardo Martínez, por el cual solicitaron, de este Organismo Nacional, la reapertura del expediente de queja.

9. Los oficios 35734 y 37897 del 28 de octubre y 17 de noviembre de 1994, por los cuales este Organismo Nacional solicitó al licenciado Rafael Domínguez Morfín, entonces Coordinador General Jurídico del Departamento del Distrito Federal, un informe en relación a la reapertura de la queja.

10. El oficio 35887 del 31 de octubre de 1994, por el cual este Organismo Nacional comunicó a los quejosos que se había solicitado de la autoridad responsable un informe en relación con la solicitud de reapertura.

11. El oficio 10915 del 9 de diciembre de 1994, a través del cual el licenciado Ricardo Zamudio Méndez, entonces Director General Jurídico y de Estudios Legislativos del Departamento del Distrito Federal, comunicó a este Organismo Nacional que Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., en su carácter de administradora de la Bolsa Inmobiliaria, se encontraba realizando las gestiones pertinentes para allegarse recursos suficientes para cubrir los diversos adeudos que el Departamento del Distrito Federal había contraído y que, una vez que contara con la cantidad suficiente para liquidarlo, procedería a cubrir dicho adeudo.

12. El acuerdo del 27 de marzo de 1995, mediante el cual esta Comisión Nacional determinó reabrir el expediente de queja, asignándosele el expediente CNDH/122/95/DF/2381, considerando el incumplimiento por parte del Gobierno del Distrito Federal respecto del compromiso adquirido con el quejoso ante este Organismo Nacional.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

Sin poder determinar la fecha, el Gobierno del Distrito Federal afectó dos predios denominados "El Gavilán", propiedad de los señores Carlos Manuel y Ricardo, ambos de apellidos Guajardo Martínez, ubicado en la calzada terraplén del ex-ferrocarril de Atlixco, colonia Guadalupe del Moral, Delegación Iztapalapa, con una superficie de 6,457.05 m².

El 18 de abril de 1991, los quejosos aceptaron el pago por concepto de indemnización de los 6,457.05m² de superficie afectada, una suma de \$110,000.00 (CIENTO DIEZ MIL VIEJOS PESOS 00/100) por metro cuadrado, por lo que se procedió a elaborar un contrato de compraventa a fin de finiquitar el asunto, sin que a la fecha se haya llegado a firmar el documento ni se haya realizado el pago de la indemnización correspondiente.

IV. OBSERVACIONES

a) Del análisis de las constancias que integran el presente expediente, esta Comisión Nacional advierte que han sido violados los Derechos Humanos de los señores Carlos Manuel y Ricardo, ambos de apellidos Guajardo Martínez, ya que la actuación del Gobierno del Distrito Federal es contraria a Derecho, en atención a las siguientes consideraciones:

i. De conformidad con el Derecho Administrativo, el Estado tiene diversas figuras jurídicas para adquirir el dominio de los bienes propiedad de los particulares, tales como la expropiación, la confiscación, el decomiso, la requisición, la nacionalización, las servidumbres administrativas y la adquisición. Dichas figuras se encuentran reguladas en diversos ordenamientos legales, en los que se señalan los procedimientos que la autoridad deberá de seguir en su aplicación, de tal manera que los actos de adquisición del Estado de propiedades particulares sean apegados a Derecho.

ii. Como el propio Gobierno del Distrito Federal lo reconoce en el informe remitido a este Organismo Nacional, esta autoridad afectó los predios propiedad de los agraviados con el objeto de realizar obras de vialidad en la calle de gavilán, así como en la avenida terraplén del ex-ferrocarril Atlixco, lugar en el que se ubican las propiedades inmobiliarias de los agraviados.

iii. En el presente caso nos encontramos ante una afectación a los inmuebles de los ahora agraviados, que ha sido reconocida expresamente por la autoridad, que dejó de observar las disposiciones y mecanismos jurídicos que para esa afectación disponen las leyes.

iv. Para que una propiedad privada pueda afectarse a favor del Estado sin que derive en un acto ilícito, se requieren dos condiciones indispensables, que son: la utilidad pública y la indemnización.

v. La expropiación implica un procedimiento administrativo que se señala pormenorizadamente en la ley, que tiene su máximo fundamento en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el cual debe cumplirse estrictamente por parte de la autoridad para que pueda operar legalmente la transferencia del dominio a favor del Estado.

vi. En efecto, en el hecho que nos ocupa, ocurrió una afectación indebida en la propiedad de los quejosos, sin que la autoridad haya cumplido con los requisitos legales correspondientes para hacerse de las propiedades de los agraviados y que son los siguientes: la calificación legislativa de las causas de utilidad pública; la intervención de la autoridad administrativa a la que se le adjudicará el bien expropiado; el decreto de expropiación, que deberá fundarse en una causa de utilidad pública, debiendo ser notificado el afectado en forma personal y, en caso de desconocerse el domicilio, a través del periódico oficial del lugar en donde se encuentren los bienes afectados; el pago de una indemnización, etc. De esos requisitos señalados, en el presente caso ninguno fue cumplido.

Por ello, al no existir los elementos consignados anteriormente, en este caso debe considerarse que el Gobierno del Distrito Federal violó el derecho a la propiedad privada, al realizar una indebida e ilegal confiscación de bienes, ya que dicha apropiación se realizó a favor del Estado sin los requisitos legales.

En este orden de ideas, el artículo 27 constitucional establece en su segundo párrafo que:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

La Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José, del 22 de noviembre de 1969, en su artículo 21, párrafo segundo, establece:

Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

Por todo lo expuesto, el Gobierno del Distrito Federal incurrió en violaciones a Derechos Humanos en perjuicio de los agraviados, al no cumplir con los requisitos legales para hacerse de las propiedades de los agraviados y no cubrir el monto de la indemnización a que tienen derecho.

b) Por otra parte, durante el procedimiento de integración de la queja, este Organismo Nacional, conforme al artículo 36 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el capítulo IV del su Reglamento Interno, el 10 de febrero de 1994 propuso una amigable composición con el Gobierno del Distrito Federal para solucionar la queja presentada, y la autoridad aceptó dicha propuesta, sin que la hubiera cumplido dentro del término que señala el ordenamiento legal invocado.

En efecto, tal como se estableció en el capítulo de hechos, el 24 de febrero de 1994, a través del oficio 253, el licenciado Ricardo Zamudio Méndez, entonces Director General Jurídico y de Estudios Legislativos del Gobierno del Distrito Federal, aceptó la propuesta de amigable composición que se le propuso durante una reunión de trabajo llevada a cabo el 10 de febrero de 1994, señalando que el pago correría a cargo de Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., agente inmobiliario del entonces Gobierno del Distrito Federal, por lo cual señaló que los quejosos deberían de acudir ante esa dependencia para negociar el pago por concepto de la indemnización por los inmuebles.

No obstante lo anterior, la autoridad no cumplió con el compromiso adquirido con este Organismo Nacional para la amigable solución del conflicto suscitado por la afectación indebida de los inmuebles propiedad de los agraviados, razón por la cual procede aplicar el artículo 37 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y 121 de su Reglamento Interno, los que ordenan que, en caso de que la autoridad incumpla con su compromiso de conciliación, deberá elaborarse el correspondiente documento de Recomendación.

Por lo expuesto y fundado, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos se permite formular a usted, señor Jefe del Distrito Federal, respetuosamente, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Que gire sus instrucciones al Director de Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., en su carácter de agente inmobiliario del Gobierno del Distrito Federal, para que concluya los trámites necesarios y proceda al pago que por concepto de indemnización tienen derecho los agraviados.

SEGUNDA. Que gire sus instrucciones para que se inicie una investigación administrativa a efecto de determinar las responsabilidades en que pudieron haber incurrido los funcionarios públicos que ordenaron la afectación indebida de los inmuebles propiedad de los ahora agraviados y, en su caso, se sancione la responsabilidad que resulte en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Asimismo, para que en caso de que de las investigaciones se desprenda la posible existencia de un delito, se dé vista al agente del Ministerio Público competente para que proceda en el ejercicio de sus funciones.

TERCERA. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B de la Constitución General de la República, tiene el carácter de pública.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de los quince días hábiles siguientes a su notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro del término de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública precisamente esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional